

「公務・公共の新たな前進」をめざす（その1）

いまなぜ公共の再生を重視するのか

九後 健治

はじめに

全労連は結成以来「行革・規制緩和」路線に反対し「持続可能な地域経済・社会の実現」をめざしてたたかってきた。当初は労働法制や年金改悪反対、郵政をはじめとした公務・公共部門の民営化反対などの課題が掲げられ、各分野に関わる組織が中心となってたたかいを進めてきた。

その後2005年には、①安心・安全の破壊、②貧困と格差拡大、③地域切り捨ての三つをキーワードに「小さな政府＝大きな国民負担に反対し、もうひとつの日本、安心できる公務・公共サービスをめざす闘争本部」が設置され、「公共」を広い範囲でトータルにとらえた方針が打ち出されたが、やはり具体的な運動はそれぞれの分野毎に専門的知識を持った組織を中心に進められてきた。

その後、東日本大震災や新型コロナ禍などによって、あまりに脆弱な「公共」の実態が明らかになり、2022年の第31回定期大会では「地域の『公共』を取り戻す」という方針が確認され、2024年の第32回定期大会では「公共の再

生」を掲げて全国各地でたたかいを広げていくことが提起された。そして現在、全国各地で「せんせい増やせ」の運動や、地域の医療・福祉などを守るたたかい、行政体制拡充を求める運動、災害に強い街作り、地域における公共交通を守るとりくみなどが労働組合だけでなく地域住民を巻き込んで展開されている。

1 「公共」破壊・縮小の背景にあるもの

1968年に公務員数の抑制をはかることを目的として総定員法が制定され、1981年には「増税なき財政再建」というスローガンの下、第二次臨調が発足した。それ以降、臨時行政改革推進審議会の設置、行政改革会議による中央省庁再編や内閣機能の強化、行革推進法にもとづく郵政民営化や公共サービス改革法（市場化テスト法）の成立、「5年で5%以上の国家公務員定員削減」などが進められてきた。

その一方で、「これまでの経済社会の構造やシステムにしがみついている、日本経済に前途はない。〈中略〉自己責任原則を徹底し、市場経済を律する透明なインセンティブ・メカニ

ズムを作り上げなければならない。リスクを恐れていては、日本経済の前途に道はない」(1996年経済白書)として「構造改革」路線がスタートし、①行政、②財政、③社会保障、④経済構造、⑤金融システム、⑥教育の改革を掲げた「橋本6大改革」が進められることとなった。

これらの動きは多くの国民に「公務・公共サービスは非効率でムダが多い」という意識を植え付ける一方で、「官から民へ」のかけ声の下、市場化テストや民営化、業務委託、指定管理者制度、PFIなどの手法によって利益になりそうな事業は民間企業が担うことのできる仕組み作りが進められてきた。それに加えて菅義偉首相が繰り返した「自助、共助、公助」という言葉により、よりいっそう自己責任論が強調され、「公共」は市民から遠い、あるいは頼りにしにくい存在になっている。公務員削減や事業の民間委託などによって能登半島地震・豪雨災害をはじめとした自然災害からの復旧が遅れていることはもちろん、航空管制の体制不足による飛行機同士の衝突事故、病院の統廃合などによる地域医療の崩壊、介護事業所の倒産が過去最大となり訪問介護事業所がない自治体が100を超えていることなどに加え、国の予算編成も医療・社会保障分野を縮小する一方で、防衛予算の増大やAI・半導体産業の基盤強化などに力点が置かれ、貧困と格差の拡大を深刻化させるものとなっている。

2 「公共」のあり方が問われている

「公共」のあり方は、①市民生活(公務・公共サービスのあり方)、②公務・公共部門で働く労働者の働きがいや労働条件のあり方を左右

するものであり、市民の安心・安全はもとより公務・公共サービス労働者を含めた国民の基本的な人権にも関わるものとなる。

1月28日に埼玉県八潮市で発生した道路の陥没事故の原因の一つとして、下水道管が腐食して穴が開き、そこから漏れた水が周りに空洞を作ったことが指摘されている。下水道管の標準的な耐用年数は50年程度と言われているが、道路陥没の原因となった下水道管は運用から42年経過しており、国土交通省によれば、2021年度現在、運用開始から40年を超えている下水道管は全国で約22.1%とされている。また、同省のデータでは2022年度の道路陥没の事故件数は10,548件となっており、2021年度の9,965件、2020年度の9,124件と比べて増加している。加えて、市町村における発生件数は2022年度には9,059件と、2020年度に比べて約1.25倍の発生件数となっている。とりわけ市町村における道路陥没は側溝などの道路排水施設が一番多く件数も毎年増加していることに加え、下水道を要因とする陥没は2020年以降毎年1,300件超となっており、整備の不十分さが安心・安全を脅かしていると言える。

こうした状況の背景の一つとして予算配分の問題がある。よく現場の仲間から指摘されるのは、「新しいものを作るのには莫大な予算が付くが、設備の維持管理に必要な予算は少ない」ということである。トンネルなども含めたインフラの整備・点検などは、市民の安心・安全を守るために「公共」が人も金も投じて担うべきものであるはずだが、それが民間企業に委託されることによって、「維持工事の発注量(予算)が小さくなっていて採算が厳しい」「維持工事は夜間施工があるので不人気部門」「維持工事は特有の技術力・対応力が必要。昼夜を問

わず1年間対応することが求められる。技術者を待機させるだけでも人件費がかかる」（いずれも2018年12月国土交通省「発注者責任を果たすための今後の建設生産・管理システムのあり方に関する懇談会維持管理部会」資料より）などの問題も生じている。他方で、政府がまとめた「インフラ長寿命化基本計画」（2013年11月）では、「安全で強靱なインフラを維持・確保するシステムをインフラビジネスの柱の一つとして位置付け、メンテナンス産業として発展させることが重要である」として、民間に委ねるばかりでなく利益追求の場と位置づけている。水道の民営化をはじめ、本来「公共」が担うべき役割を民間企業に委ねる場合、そこには少なからず「利益」の確保が求められることとなり、経済的利益の多寡や人員確保・施設の整備といったことに関わる企業の判断や資本配分によって、公平に提供されるべきサービスに格差が生じるどころか、料金値上げや一方的な利用者サービスの打ち切りにつながる可能性がある。そうなれば憲法13条や25条などで保障された基本的な権利が踏みにじられ、地域における安心・安全の崩壊につながることは明らかであるとともに、現在社会的な問題となっている東京一極集中にも拍車がかかりかねない。

3 公務そのもののあり方にも大きく関わる「公共」のあり方

先述したように、総定員法や独立行政法人化をはじめとした行政改革により、国家公務員の定員は大きく減少させられてきた。しかしその一方で、社会情勢の変化に対応することはもとより、その時々政権が打ち出す公約などにもとづく新規業務・新規施策が文字どおり矢継ぎ

早に施行されてきた。国公労連に加盟する各単組では、こうした状況を打開しようと行政体制の拡充を求める国会請願署名のとりくみなどを積極的に進めてきた。そうした努力もあって、ごく少数の時限定員などは認められてきたものの、総定員法や定員合理化（削減）計画の下で全体として定員が減らされてきた。こうした中、少なくない公務職場では非常勤職員を採用し業務を運営してきたが、その結果、行政分野や窓口によっては正職員を遙かに上回る非常勤職員が働いている職場もある。筆者が職業安定行政の職員として過ごしてきた経験で言えば、約40年前の非常勤職員はほとんどが公務員OBで、人数も少なく給与も「謝金」という形で働いていた。それが30年くらい前になると主婦や家事手伝いとして日常を過ごしてきた人が家計補助的に働くようになり、それ以降はリーマンショックなどもあり、家計の主な部分を担い生活を維持するために働く非常勤職員がほとんどになったのではないだろうか。

時代が進むにつれて非常勤職員の数も増えてきたが、仕事の質も大きく変わってきた。それこそ以前は、窓口後方での書類整理やコピーなどの雑務といった「事務補助」が多かったが、30年くらい前から窓口業務を担う非常勤職員が増え、現在では専門的な知識や技術を駆使してサービスを提供あるいは事務処理を進める非常勤職員がほとんどになっており、「非常勤職員がいなければ職場がまわらない」という状況があたり前になっている。

非常勤職員が増加していることをふまえ、労働組合としても、賃金や休暇などさまざまな労働条件の改善を求め勝ちとってきたが、「有期雇用」のカベは突破できていない。国の期間業務職員でいえば、これまでのいわゆる「3年公

募」はなくなったものの、有期雇用であることは変わらないため、非常勤職員は毎年雇用不安を抱えながら働くこととなる。もちろん、労働者として安定した雇用の実現はあたり前の要求であり、労働組合としてその実現をめざすことは当然であるが、有期雇用がもたらす行政サービスへの影響という点を考えてもそのカベを突破することが求められている。

非常勤職員は自分自身の能力を高めることはもちろん、新たな資格を取得するなど日常的に自己研鑽に励んでいるとともに、日常業務を通じて知識や技術を積み重ねながら、窓口業務を含め専門的な業務を行っている者が多い。こうした職員を「雇用期限が到来したから」「予算がつかなかったから」という理由で雇い止めることは、職場における貴重な「戦力」を失うことに他ならない。そして空白になったポストに新たな非常勤職員を雇い入れれば、新規採用と同様に人材育成を行わなければならない。正規職員を新規採用する場合は定年退職時まで勤務することが前提となるが、有期雇用の場合はそれまで重ねてきた努力がある日突然水泡に帰すことになる。そうなれば、一時的とはいえ行政サービスの質が低下することは明らかであり、そのしわ寄せは利用者に及ぶこととなる。

したがって、「公共」の体制は安定した雇用や十分な賃金など安んじて公務に専念できる条件が保障された公務員・公務労働者が担わなければならないといえる。

4 「公共」を担う上でそれにふさわしい人事政策を

民間企業においても人手不足が深刻な状況となっているが、国家公務員の職場でもそうし

た傾向が強まっている。人事院のデータによれば国家公務員採用試験の申込者数は現在の試験制度になった2012年度の155,231人に対し、2023年度は100,049人まで減少しており、公務員のなり手不足が深刻になっている。また行（一）俸給表適用者における中途退職者も増加しており、2019年度で5,807人だったものが2023年度には8,178人となっている。とりわけ若年者のうち25歳から34歳の年齢層では約1.5倍まで増加している。

こうした状況もあって、この間政府・人事院は2024年の「公務員人事管理に関する報告」で「時代環境に即した公務員人事制度」を実現するためとして、「給与制度のアップデート」や「役割・活躍に応じた処遇の実現」などの能力・実績主義強化、「民間企業からの多様な人材の積極的誘致」などを打ち出している。

「役割・活躍に応じた処遇」は民間におけるジョブ型賃金をめぐっても、評価の恣意的な運用や給与水準が上がる労働者は一握りであることなどの問題が指摘されている。それでも利益を追求する民間企業の場合は、公平かつ客観的な基準にもとづいて透明性の高い能力・業績の評価等がなされていれば大きな問題にはならないことも考えられる。しかし、公務の仕事は利益を生まないことはもちろん、各セクションや職員間のチームワークの下に遂行されているものが多く、個々の職員の業績や能力を個別に評価することは難しい。にもかかわらず個人の業績を評価することになれば、「目立つ業務」や「実績の上げやすい業務」が重視されることになりかねない。例えば公共職業安定所の職業紹介業務の窓口では、就職するための能力や条件を持っている求職者ばかりを取り扱い、就職が困難な状況にある求職者は相手にしないといっ

たような状況が生じる懸念がある。「公共」を担う「全体の奉仕者」として、憲法で保障された基本的人権をすべての利用者・国民に保障する立場で業務運営にあたることは当然であり、それに水を差すような制度は導入するべきではない。

また、「民間企業からの多様な人材の積極的誘致」を行うとしており、経験者採用試験の拡大などが打ち出され、少なくない職場で民間企業経験者の採用が行われている。筆者が見聞きする範囲では、公務員定数の削減やなり手不足による不十分な体制の下で現場第一線の係長ポストで採用された場合、プレイングマネージャーとしての役割も求められることとなることや、公務と民間の間にある基本的な考え方や物事の捉え方の違い、上司と部下の間に板挟みになり苦勞するケースも少なくない。こうした場合は丁寧な研修や職場におけるOJT、周囲のフォローなどによって一定対応可能だと思われるし、そうした環境づくりは「公共」を担う「全体の奉仕者」としての立場を自覚し職務にあたるためにも必要だと考える。他方で注意しなければならないのは、2021年のデジタル庁発足時に話題となった「リボルビングドア」による人材確保・交流などである。「リボルビングドア」は回転ドアのように外と中を自由に入出できるというしくみであり、専門的人材の確保が可能になるというメリットもあるが、その一方で官民の癒着や情報の漏えい、処遇のあり方などの問題が生じる可能性がある。加えて利益追求が基本の民間企業と「全体の奉仕者」であるべき公務との人材交流は「公共」のあり方にも影響する可能性が否定できない。

そして何より問題だと思えるのは、政府・人事院が進めている「時代環境に即した公務員人

事制度」の対象が、キャリア官僚をはじめとした中央省庁に焦点が当てられているように見えることである。たしかに、国としての政策立案は国会との対応などもあり中央省庁で行うことが求められるが、その本省庁で「公共」のあり方がゆがめられてしまえば、利用者・国民と直接向き合う現場第一線の段階でそれを修正することは極めて困難だといえる。中央省庁の官僚のほとんどは「公共」を担う「全体の奉仕者」として使命感に燃えて日々の業務に当たっていると思うが、中央省庁中心の処遇改善によるエリート意識の醸成や能力・実績主義の強化によってモチベーションがねじ曲げられないとは言い切れない。

5 行政のデジタル化すべてが「公共」になじむわけではない

2001年に「e-Japan戦略」が策定されて以降、政府は行政手続きのオンライン化などを進めてきた。それ以降、2016年には官民データ活用基本法、2017年にはデジタル・ガバメント推進方針、2018年にはデジタル・ガバメント実行計画、2019年にはデジタル手続法が策定され、①デジタルファースト、②コネクテッド・ワンストップ、③ワンスオンリーという「デジタル3原則」にもとづく行政サービス改革が進められている。たしかに定型的な手続き等はそれで便利になるかもしれないが、行政・自治体サービス、教育、医療・福祉など「公共」に分類されるものの多くは、人と人との直接的な関わりがないと成立しない。また、利用する側の多くも直接人間が対応することによる安心感や信頼感を求めているし、そうした仕事の進め方こそが公務・公共サービス労働者

の働きがいにつながるのではないだろうか。また、ICT化が進んでも年齢層や居住地域などによってデジタル・デバイド（情報通信技術を活用できる人とできない人との間に生まれる格差）が生じていれば、受けられるサービスに差が生じることとなり、さらに貧困と格差が拡大することにもつながりかねない。血の通った関係こそ「公共」の強みであり、それを薄めることは「公共」が果たすべき役割や責任を投げ捨てることになるのではないだろうか。

6 「公共の再生」を進める上で必要な視点

人によっても「公共」の捉え方は違うが、その範囲は行政・自治体サービス、教育、医療・福祉、物流・交通、エネルギー、通信、住宅など、数を上げればきりがなほど日常生活の隅々までに及んでいる。こうした中で、労働者・労働組合にとって「公共」をとらえる、あるいは運動としてとりくみを進める場合、筆者は以下の三つの視点が重要ではないかと考えている。

一つは、公務・公共分野で働く労働者の働きがいや労働条件を守ることである。

とりわけ公務労働者は、その多くが「よい仕事がしたい」「住民に喜んでもらいたい」という思いを仕事へのモチベーションとしている。一方で、先述したように公務職場の体制は極めて脆弱であり、2023年における国家公務員の平均超過勤務時間数は本府省と地方をあわせて230時間、地方公務員の平均時間外勤務時間数は全体で141時間となっている。また、学校職場では2021年度（10・11月）の勤務実態として平日における教諭の在校時間（学校にいる

時間）は小学校で10.45時間、中学校で11.01時間、高等学校で10.06時間となっている。加えて、これらの結果に表れていない、いわゆる「持ち帰り残業」や記録を残さない「隠れ超勤」などを含めれば、さらに深刻な実態が広がっているのではないかと推察されるが、肉体的にも精神的にも余裕のない状態ではサービス提供・業務遂行に悪影響が出かねない。

また、賃金という点で見れば、世代間や地域間などの格差も看過できない。この間、公務職場でも人材確保対策などを理由に民間企業同様に初任給や若年層を中心に賃上げが実施されてきたが、その一方で中高年齢層の賃金引き上げが抑制されてきた。国家公務員の場合、2023年度の人事院勧告では行（一）俸給表適用の高卒初任給（一般職。以下同）は12,000円、大卒初任給（一般職。以下同）で11,000円の引き上げだったのに対し、中高年層、とりわけ地方勤務者が多く在職しているであろうと思われる級号俸では3,000円の引き上げであった。さらに2024年は高卒初任給21,400円、大卒初任給23,800円の引き上げに対し、中高年層では4,300円から4,100円程度とその格差がいっそう広がった。人材不足が叫ばれる中で、これまで長年にわたり知識と経験を積み上げてきたベテラン層職員の活躍が求められているが、それを後押しするのは逆行した政策だと言わざるを得ない。加えて、2024年人勧では給与制度のアップデートの一つとして地域手当の見直しが行われたが、手当が非支給の地域と東京23区の間にある20%もの賃金格差はそのままにされたうえ、県境をまたいだだけで16%もの賃金格差が生ずるなどさまざまな問題についても解消されていない。国家公務員は県境を越えた人事異動が頻繁に行われるケースもあること

や、新規採用者が就職・勤務先を決定するにあたって地域手当の額が一定の重みを持つことを考えれば、異動・採用希望地の偏重や不公平感の高まりなどが生じることは想像に難くない。また、国家公務員の賃金が900万人の労働者に影響することなどをふまえれば、地域経済にも大きな影響を与えることは明らかであり、全国一律最低賃金制の実現とあわせた格差の解消が求められる。

二つは、社会・経済全体を底上げすることである。

厚生労働省「国民生活基礎調査」よれば、2012年の年間所得は全世帯で537.2万円であったが、2022年は524.2万円と減少し、平均所得金額以下の世帯は62.2%にのぼっている。また同省の被保護者調査（2024年7月分）によれば、生活保護受給世帯は1,654,044世帯（前年同月比0.2%増）、保護の申請件数は25,235件（前年同月比11.5%増）と深刻さを増している。

労働者の状況という点では、2024年の「労働力調査」によると、非正規労働者が全体の約37%を占め、年収200万円以下のいわゆるワーキングプアと呼ばれる層は14%にのぼるとされている。

中小企業の状況では、東京商工リサーチが実施した「2024年の休廃業・解散」企業の動向調査によると、「休廃業・解散」した企業は前年比で25.9%増の62,695件と3年連続の増加で、2000年以降過去最多になったことが明らかになっている。

一方で、日本銀行の「資金循環統計（2024年4～6月期）」によれば、個人金融資産は前年比で98兆円増の2,212兆円と過去最高になったことに加え、大企業の内部留保は539兆円、配当金は32.5兆円と過去最大になったことが

明らかになっているなど、貧困と格差は拡大する一方である。

こうした状況を生み出している背景には、利益最優先の新自由主義的な改革・規制緩和がある。それまで「おおよけ」が担っていた医療や福祉、保育、介護、労働といった分野の規制緩和が進められ、市場原理にさらされたことによって、効率が優先され営利化・合理化がいつそう広がっている。また、物流や輸送分野では運賃・料金の割引など過当競争が広がり、労働安全衛生の分野では化学物質の自律的な管理を基軸とする規制への移行が進められるなど、多くの分野で自己責任が押しつけられている。これによって「余裕」のあるものはますます「余裕」を増やし、「余裕」を持てないものはいつそう深刻な状況に陥らざるを得なくなっている。こうした状況を打開するためには、せめて人間らしい生活を送ることのできる最低賃金額の設定や全国一律最低賃金の実現、どこでも誰でも安心して暮らせるための医療・福祉、教育、交通運輸、行政サービスなどの提供によって、日本社会全体を底上げしていくことが必要不可欠となる。

三つは、憲法で保障された基本的人権を守ることである。

日本国憲法は第11条で「憲法が国民に保障する基本的人権は、侵すことのできない永久の権利」と規定しており、その他の各条文で幸福追求権や生存権、労働権などを定めている。しかし現実には、これまで述べてきたとおり、新自由主義のもとで「弱肉強食」とも言える社会構造が広がっており、こうした状況だからこそ「公共」が持つ役割や力を正しく発揮し、すべての人に基本的人権を保障することが重要となっている。

筆者の出身である全労働（全労働省労働組合）という労働組合では、利用者・国民本位の行政をめざす「行政民主化」のとりくみに特に力点を置いていた。求職者や事業所の経営者・担当者にアンケートの協力を求め、その結果なども分析しながら、あるいは日常業務で生じた事例などの検討を行いながら、その時々の労働政策について労働者・国民目線で考え議論して新たな政策を提言したり、第一線の現場では「行政民主化」の観点から利用者・国民本位の業務運営を行ってきた。そうしたとりくみについて、筆者が敬愛する先輩が「行政民主化」を「予防医学」と「臨床医学」になぞらえ、その大切さを強調していたことを記憶している。簡単に言えば、労働者・国民本位の法律や制度を作る、あるいはそうした運用を実現することは「予防医学」に通じ、実際に現場で起こっている問題点を明らかにしながら現場から法律・制

度や運用の改善を求めているのが「臨床医学」にあたる。それらはどちらが欠けても患者や利用者・国民を救うことにはならないから、「行政民主化」は中央・地方の両方、あるいは全国各地で広範な国民も巻き込みながら進めていくことが必要だという内容であった。

いま「公共の再生」を実現するために求められているのは、まさにそうしたスタイルの運動であり、中央では政策や制度要求の実現を国や政府に求めていくこと、現場第一線では利用者・国民の声に真摯に耳を傾け、問題点や課題を明らかにし世論も背景にしながらその改善を迫っていくこと、そしてそれらのとりくみを両輪として進めていくことこそが求められている。

（くご けんじ・全国労働組合総連合副議長）